

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Kesejahteraan merupakan dambaan setiap manusia dalam hidupnya. Kesejahteraan dapat diartikan sebagai suatu kondisi dimana seluruh kebutuhan manusia itu terpenuhi, mulai dari kebutuhan yang paling mendasar seperti makan, minum, pakaian hingga kebutuhan untuk diakui dalam kehidupan bermasyarakat. Sedangkan kesejahteraan dalam tingkatan yang lebih luas yakni kesejahteraan sosial, dapat diartikan sebagai suatu kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya (UU No 11 Tahun 2009). Kesejahteraan sosial memiliki pengertian yang sama dengan kesejahteraan masyarakat maupun kesejahteraan umum. Meningkatnya kesejahteraan umum/masyarakat inilah yang menjadi tujuan negara Indonesia sebagaimana telah tertuang dalam pembukaan UUD 1945 alinea keempat.

Peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan pembangunan nasional dapat dilihat dari meningkatnya pertumbuhan ekonomi dan meratanya distribusi pendapatan. Hamami (2018) menyatakan bahwa konstruksi pembangunan kesejahteraan masyarakat terdiri atas serangkaian aktivitas yang direncanakan untuk memajukan kondisi kehidupan manusia melalui koordinasi dan sinergi yang berkelanjutan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat (*jabarprov.go.id*)

Pemerintah daerah sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat di daerah, secara otomatis memiliki tujuan yang searah. Meningkatnya kesejahteraan masyarakat diharapkan oleh pemerintah daerah karena dapat mencerminkan prestasi yang diraih oleh daerah tersebut, yang diperoleh dari berbagai upaya, termasuk upaya dalam aktifitas perekonomian. Dalam mencapai tujuan tersebut tentunya diperlukan sumber-sumber pembiayaan, baik dari pusat maupun dari kemampuan daerah itu sendiri. Sumber pembiayaan itulah yang nantinya digunakan untuk pelaksanaan pembangunan sehingga dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan selanjutnya berdampak positif bagi kesejahteraan masyarakat.

Sumber pendanaan dari pemerintah pusat yang dapat dimaksimalkan dapat berupa Dana Alokasi Umum (DAU) maupun Dana Alokasi Khusus (DAK) sedangkan dari daerah dapat berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD). Selain dari itu, pemerintah daerah juga dapat memaksimalkan aset yang telah dimiliki oleh daerahnya, seperti telah tersedianya Rumah Sakit Umum Daerah untuk pelayanan kesehatan masyarakat, telah tersedianya sarana dan prasarana Sekolah Negeri untuk pelayanan pendidikan dan lain sebagainya. Pemerintah daerah juga dapat mengoptimalkan potensi dari sisi pengeluarannya, misalnya dengan cara mengalokasikan belanja modal yang lebih besar bagi kepentingan masyarakat daripada untuk kepentingan belanja aparatur.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menggambarkan desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan asas desentralisasi tersebut,

pembiayaan penyelenggaraan pembangunan pada setiap Pemerintah Daerah tentu akan sangat bertopang pada pendapatan masing-masing daerah itu sendiri. Semakin banyak pendapatan yang dihasilkan oleh suatu daerah, maka dengan sendirinya daerah itu akan mampu memenuhi dan membiayai keperluan dalam pengelolaan di daerahnya serta dapat mewujudkan cita-cita yang diharapkan oleh masyarakat.

Sumber-sumber keuangan utama daerah yang dapat digunakan dalam membiayai belanja daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berupa pendapatan pajak daerah, retribusi daerah, pendapatan hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Pendapatan asli daerah pada kabupaten/kota di Jawa Timur sampai dengan saat ini masih belum merata, hal ini terjadi karena daerah-daerah yang ada memiliki karakter yang berbeda. Kabupaten/kota yang didominasi oleh area industri memiliki pendapatan asli daerah yang relatif lebih tinggi jika dibandingkan dengan daerah yang tingkat industri masih rendah.

Adanya ketimpangan PAD antara satu daerah dengan daerah yang lainnya pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur dan propinsi lainnya di Indonesia, maka melalui Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 terdapat sumber lainnya yang dapat digunakan dalam pembangunan daerah yaitu dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH), serta lain-lain pendapatan yang sah. Dana perimbangan diberikan oleh pemerintah pusat dalam rangka menutupi kesenjangan fiskal daerah yang disebabkan oleh ketidakmampuan pemerintah daerah dalam membiayai penyelenggaraan pembangunan dengan PAD-nya.

Selain dari PAD, DAU dan DAK karakteristik keuangan daerah yang menunjukkan potensi daerah tampak pada besarnya total aset daerah. Total aset daerah merupakan sumber daya atau kekuatan pemerintah yang dapat dikelola untuk kesejahteraan masyarakat. Dengan semakin besarnya kekuatan atau potensi daerah maka diharapkan akan memberikan kontribusi yang lebih baik dalam pencapaian tujuan pembangunan nasional yaitu kesejahteraan masyarakat. Demikian halnya dengan belanja modal yang digunakan dalam perolehan aset tetap dan aset lainnya seperti belanja modal untuk perolehan tanah, gedung dan bangunan, peralatan dan mesin, jalan irigasi bendungan dan lain-lain. Belanja modal yang digunakan untuk pembangunan infrastruktur diharapkan dapat berdampak dalam aktivitas ekonomi suatu daerah dan nantinya akan berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Terdapat beberapa parameter yang digunakan oleh pemerintah daerah dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di daerah, salah satu parameter tersebut adalah Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Badan Pusat Statistik (BPS) mendefinisikan Indeks Pembangunan Manusia sebagai alat yang menjelaskan bagaimana penduduk dapat mengakses hasil pembangunan dalam memperoleh pendapatan, kesehatan, pendidikan, dan lain sebagainya. Indeks Pembangunan Manusia merupakan indikator penting untuk mengukur keberhasilan dalam upaya membangun kualitas hidup manusia (masyarakat/penduduk) dan IPM dapat menentukan peringkat atau level pembangunan suatu wilayah/negara. ([www.BPS.go.id](http://www.BPS.go.id)). Sedangkan Christy dan Priyo (2009) dalam Adiputra *et al.*, (2015) mendefinisikan IPM sebagai indeks komposit untuk mengatur pencapaian

kualitas pembangunan manusia untuk hidup secara lebih berkualitas, baik dilihat dari aspek kesehatan, pendidikan maupun ekonomi.

Penelitian terkait pengaruh beberapa variable yang diambil dari Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) terhadap Indeks Pembangunan Manusia belum banyak dilakukan. Lugastro (2012) meneliti tentang pengaruh PAD dan Dana Perimbangan terhadap Indeks Pembangunan Manusia kabupaten/kota di Jawa Timur, dari jumlah sampel yang diuji sebanyak 38 pemerintah daerah kabupaten/kota didapatkan hasil bahwa PAD, DAU dan DAK berpengaruh terhadap indeks pembangunan manusia. Penelitian lain oleh Wiliantara dan Budiasih (2016) mendapatkan hasil yang berbeda. Hasil pengujiannya menunjukkan bahwa PAD, DAU, dan DBH tidak mempengaruhi indeks pembangunan manusia, sedangkan DAK berpengaruh negatif pada indeks pembangunan manusia. Mangkunegara (2015) meneliti tentang aset daerah dan belanja modal terhadap kinerja pemerintah daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat di Provinsi Sumatera Utara. Hasil pengujian menunjukkan bahwa variabel total aset berpengaruh secara positif terhadap kinerja pemerintah daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Sedangkan variabel belanja modal berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Penelitian Christy dan Priyo (2009) dalam Adiputra *et al.*, (2015), serta Mirza (2012), yang meneliti mengenai pengaruh belanja modal terhadap indeks pembangunan manusia, menunjukkan bahwa belanja modal berpengaruh positif terhadap indeks pembangunan manusia. Sebaliknya, Sumiyati (2011) dalam

Mahendra (2015) mendapatkan hasil belanja modal tidak berpengaruh terhadap indeks pembangunan manusia.

Penelitian tentang kesejahteraan masyarakat belum banyak dilakukan dan beberapa penelitian menunjukkan hasil yang berbeda-beda dan tidak terdapat konsistensi dalam hasilnya sehingga menarik untuk diteliti. Berdasarkan latar belakang di atas maka peneliti melakukan penelitian dengan judul "Pengaruh Karakteristik Keuangan Daerah terhadap Kesejahteraan Masyarakat di Provinsi Jawa Timur".

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang sudah diuraikan di atas, maka yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut::

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat?
4. Apakah Kekayaan Pemerintah Daerah berpengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat?
5. Apakah Belanja Modal pemerintah daerah berpengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah disampaikan di atas, maka penelitian ini bertujuan :

1. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap kesejahteraan masyarakat.
2. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap kesejahteraan masyarakat.
3. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap kesejahteraan masyarakat.
4. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh Kekayaan Pemerintah Daerah terhadap kesejahteraan masyarakat.
5. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh Belanja Modal terhadap kesejahteraan masyarakat.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, kontribusi atau manfaat penelitian yang diperoleh dari penelitian ini adalah:

#### **1. Kontribusi Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi para pemangku kepentingan lainnya dalam upaya untuk meningkatkan tingkat kesejahteraan masyarakat dan tata kelola pemerintahan yang baik.

#### **2. Kontribusi Teoritis**

Melalui penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan untuk penelitian berikutnya serta menambah pengetahuan tentang variabel-variabel yang dapat

mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat. Selain itu, hasil penelitian ini juga diharapkan dapat mengonfirmasi hasil-hasil penelitian sebelumnya mengenai tingkat kesejahteraan masyarakat yang masih belum konsisten.

### 3. Kontribusi Kebijakan

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi tambahan bagi pemerintah daerah dalam rangka menyusun kebijakan yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

## 1.5 Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian merupakan pembatasan atas suatu pembahasan. Hal ini dimaksudkan agar arah pembatasan dalam penulisan ini tidak mengalami kesimpangsiuran serta terhindar dari pembahasan yang terlalu luas dan mengarah pada tujuan semula. Adapun ruang lingkup pada penelitian ini adalah:

1. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) di Jawa Timur, yakni sejumlah 38 LKPD terdiri dari 29 Kabupaten dan 9 Kota yang telah diaudit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) selama periode tahun 2014 s.d 2018.
2. Variabel-variabel yang berpengaruh pada tingkat kesejahteraan masyarakat yaitu: Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Kekayaan Pemerintah Daerah, Belanja Modal.